



Bulletin de l'APAD

16 | 1998

Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux

Décentralisation, services de développement agricoles rurales et affaires locales. Normes et mode de gestion des ressources (Atelier III)

Pierre-Joseph Laurent



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/544>

ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1998

Référence électronique

Pierre-Joseph Laurent, « Décentralisation, services de développement agricoles rurales et affaires locales. Normes et mode de gestion des ressources (Atelier III) », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 16 | 1998, mis en ligne le 15 novembre 2006, consulté le 06 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/apad/544>

Ce document a été généré automatiquement le 6 mai 2019.

Bulletin de l'APAD

Décentralisation, services de développement agricoles rurales et affaires locales. Normes et mode de gestion des ressources (Atelier III)

Pierre-Joseph Laurent

- 1 L'atelier comptait initialement cinq contributions écrites. En début de séance six autres participants manifestèrent le souhait d'intervenir. La synthèse porte donc sur onze présentations et sur les débats qui suivirent. Chaque participant reçut dix minutes pour présenter ses arguments et deux discutants, Jean Senahoun et Philippe Lavigne Delville, ont lancé les débats.
- 2 1. Les études ont traité soit de la décentralisation en devenir (il y fut alors question de l'analyse de logiques d'anticipation des lois de décentralisation sur la gestion locale des ressources), soit de la décentralisation en cours (à partir d'un ancrage local. les analyses portent sur les modes de gestion des ressources).
- 3 2. La notion d'affaires locales, qui semble une évidence pour les anthropologues, ne l'est pas forcément pour d'autres disciplines ; elle fut néanmoins reconnue d'emblée, ainsi que l'idée de gestion locale des ressources. Cette position s'écarte de la notion de pratiques informelles définies par rapport à l'Etat.
- 4 3. La décentralisation fut replacée dans son contexte d'élaboration et donc dans une perspective diachronique. Elle renvoie à une doctrine importée et à une imposition institutionnelle et cela dans un environnement où les Etats africains, qui nous retiennent ici (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, Niger, Sénégal) n'ont jamais vraiment pu imposer un monopole d'allégeance citoyenne sur les groupes (dans le sens des identités de communautés). Dans cette perspective une contribution traitant de la gestion des ressources naturelles dans le nord du Burkina Faso a montré comment l'importation d'un mode de gestion des ressources naturelles conduit à un système d'incompétence.

- 5 4. Il convient donc de situer nos analyses dans le cadre d'une identification citoyenne faible, voire parfois inexistante, et de fortes appartenances locales (communautaires, ethniques ...).
- 6 Dès lors que l'Etat ne parvient pas vraiment à imposer et à faire appliquer sa propre production normative, pour de multiples raisons, divers arrangements locaux, soit la production de règles par un ou plusieurs groupes d'individus sur un espace déterminé, émergent ou réémergent avec la décentralisation.
- 7 Notre discussion revient à comprendre les effets d'une importation institutionnelle pour le moins paradoxale, dans le sens où nous avons à rendre compte de l'impact des politiques de décentralisation sur la gestion des affaires locales, dans un contexte de faible légitimité de l'Etat.
- 8 L'atelier a insisté sur la conception africaine de l'Etat, entendue essentiellement comme pourvoyeur de moyens financiers ; l'ensemble des logiques et des stratégies des personnes s'orientent donc en conséquence. Avec la décentralisation, ce processus se déplace d'un niveau central vers les collectivités décentralisées. La gestion des ressources devient, alors, un enjeu majeur vis-à-vis duquel se positionnent les nouvelles élites "centro-locales". La gestion des ressources renvoie à une recomposition du politique prioritairement autour des questions foncières et de l'eau.
- 9 L'articulation décentralisation-démocratisation équivaut, le plus souvent, à moins d'Etat, soit encore à moins de redistribution. Cette perspective laisse le champ libre à des initiatives disparates et hétéroclites. Dans ces circonstances, ceux qu'il est convenu d'appeler les ressortissants affirment de plus en plus leurs rôles dans la gestion des affaires locales, par la création de nouvelles clientèles (anticipation de futures élections locales), rendue possible à la faveur de la décentralisation-démocratisation.
- 10 Avec la décentralisation et le moins d'Etat auquel cette offre institutionnel semble renvoyer, pour certains s'observe un important développement d'initiatives de groupes de population. Ainsi, le local ou plutôt "les locaux", avec leurs possibilités de produire des règles et de les rendre coercitives sur un espace donné, concernant la gestion des ressources, conduit à deux constats.
- 11 Le premier met en évidence le recul de la capacité coercitive des autorités étatiques déconcentrées qui ne veulent ou ne peuvent pas ou plus faire appliquer la loi de l'Etat et qui trouvent leur intérêt à laisser faire. Cette situation conduit à l'élaboration de "petits gouvernements locaux", soit à une sorte "d'ailleurs dans le dedans" de l'Etat, autour par exemple des questions relatives à la gestion foncière ou des points d'eau.
- 12 Le second montre des autorités étatiques déconcentrées reconnaissant implicitement des arrangements locaux. On assiste alors à un processus de formalisation de ceux-ci par l'Etat. Dans cette vision optimiste, nous serions en présence d'un syncrétisme normatif : la décentralisation conduirait à un rapprochement inédit entre l'Etat et des groupes de populations qui le composent, par un processus d'indigénisation des normes, soit par d'institutionnalisation d'une hybridation normative.
- 13 Le foncier devient le lieu par excellence d'anticipation de la décentralisation, notamment
- 14 par :
- 15 1. la rigidification des prêts de terre (aux étrangers) ;
- 16 2. l'augmentation des surfaces emblavées ;

- 17 3. l'interdiction de la mise en valeur d'une terre (fumier, di guettes, arbres, ...) pour qui ne dispose pas de droit de propriété, par crainte que le locataire ne la revendique de manière définitive.
- 18 Une étude traitant des chefferies au Niger a montré la manière dont les chefs coutumiers anticipent la décentralisation en matière foncière.
- 19 Le foncier semble ce sur quoi les chefs coutumiers ne peuvent pas tergiverser au risque d'être déqualifiés. Durant la période dite de transition, ils parviendront à faire voter une ordonnance leur accordant un statut particulier. Il en résultera une situation inédite de pluralité normative organisée par l'Etat lui-même, où s'affrontent à la fois la loi foncière qui a précédé la décentralisation et cette ordonnance octroyant un statut particulier à la chefferie.
- 20 Dans le même ordre d'idée, un second exemple traite de la position de la chefferie du Niger dans le cadre du code électoral et du code rural. Les chefs parviendront à faire modifier la loi, qui ne leur accordait qu'un rôle consultatif dans les assemblées locales, afin obtenir une voix délibérative. Il en résulte qu'à côté des conseillers élus, siègent des chefs non élus.
- 21 Tout se passe ici comme si la décentralisation conduisait à l'obligation de clarifier deux logiques que la situation précédente avait laissé dans un flou opérationnel, par crainte d'affronter un problème d'une rare complexité : celui de la rencontre du droit importé avec les règles locales. Dès lors, la question revient à comprendre ce qui se passe lorsqu'au niveau de la gestion d'affaires locales se croisent, dans un contexte de faiblesse économique, deux voies politiques distinctes : celle du consensus et celle de la démocratie, au sein même de l'Etat. Ceci reste un non-dit dans la gestion des affaires locales.
- 22 Globalement, l'ensemble des intervenants s'accordent sur le constat d'une faible application des lois foncières officielles. En conséquence de quoi, comme l'a bien montré une contribution, émergent des arrangements à un niveau local, à savoir l'invention de règles par des groupes, applicables sur un espace déterminé. Ce processus entraîne néanmoins une augmentation de l'insécurité des populations rurales, dans la mesure où ces règles s'imposent sur un territoire limité. Il en résulte le développement d'une grande hétérogénéité et d'une liberté d'interprétation (ce qui, d'un autre point de vue, peut devenir un atout). Par ailleurs, ces droits fonciers locaux ne sécurisent pas totalement les populations, dans la mesure où sur une autre scène, ils peuvent toujours faire l'objet d'une procédure d'immatriculation par des acteurs se référant alors au code foncier officiel.
- 23 Cette évolution récente et rapide de la situation foncière conduit à deux conclusions essentielles. La première montre que par rapport à l'accès à la terre, la décentralisation augmente encore l'insécurité de certains groupes de population, dans la mesure où l'on aboutit pas vraiment à une source normative unique, capable de réellement s'imposer aux autres. En outre, on ne trouve pas de lieu de capitalisation, ou encore de cohabitation de ses sources normatives. Cette situation peut conduire vers un arbitraire, où la loi des factions, des groupes dominants, des armes s'imposent alors. En d'autres termes, tout ce passe comme si nous assistions à une histoire cumulative de la déstabilisation des processus de sécurisation des populations, à la faveur des actions d'un Etat qui, ne parvenant jamais vraiment à imposer son ordre, se trouve dans la situation d'avoir à partager son autorité avec les émergences normatives locales.

- 24 La seconde conclusion renvoie à une vision qu'on pourrait qualifier de pragmatique. Compte tenu du contexte précédant, qui dans certaines régions d'Afrique a déjà conduit à des situations d'une extrême violence, il serait question de promouvoir la création de lieux où les parties en présence, directement impliquées dans la gestion d'un espace, se parlent, c'est-à-dire négocient entre-elles la production de règles acceptables par tous.
- 25 Ce point de vue pragmatique n'est pas sans rappeler des propositions avancées par des politologues concernant la recherche de solutions viables dans le Kivu du Congo à la suite des événements de ces dernières années, où la proposition consistait à réunir les factions qui, maîtrisant des portions d'espace, ont un intérêt objectif concret pour la paix et l'invention de procédures de sécurisation, à la mesure de ces contextes évolutifs.
- 26 En conclusion de ce point, une étude consacrée à l'influence de la dévaluation du franc CFA sur les groupes de population, a bien montré que face à ce double processus d'hétérogénéité normative, une réponse homogène, standardisée, a peu de chance de succès.
- 27 Une étude consacrée au fonctionnement d'un Conseil rural dans le nord du Sénégal montre que cette instance qui possède, en vertu de la loi de décentralisation, des pouvoirs considérables, dispose d'insuffisamment de moyens pour constituer un véritable lieu de gestion des ressources locales.
- 28 En deçà des Conseils ruraux, c'est-à-dire des institutions mises en place par la décentralisation, existent les comités de gestion par exemple des forages. L'eau représente une ressource rare, et les comités de gestion deviennent des lieux stratégiques à travers lesquels l'extraction d'une rente est possible. Dans ces circonstances, de multiples antagonismes surgissent. Ainsi par exemple pour des éleveurs non originaire de la zone, l'accès au forage et par extension la participation au comité de gestion devient une question vitale, face aux autochtones qui en revendiquent le monopole de gestion.
- 29 Dans le cadre de la décentralisation, la gestion locale des ressources entraîne des tensions qu'il convient de situer dans le cadre d'une arène locale : 1) resurgit la rhétorique de l'autochtone et de l'allochtone, 2) l'étranger (généralement considéré comme plus riche que l'autochtone) en arrive à payer pour l'entretien de la ressource (forage), et par ce biais, il prend pied dans le comité de gestion et l'autochtone perd progressivement le monopole de gestion de la ressource, 3) l'Etat généralement n'intervient pas dans les conflits inhérents à ces comités de gestion. Il laisse faire, par crainte ou par incapacité, ou encore, se place à la traîne des arrangements locaux.
- 30 Le comité local de gestion d'une ressource devient le lieu par excellence de l'exercice du pouvoir, il conduit à la constitution de clientèles locales. En outre, les autochtones tirent généralement des profits de "la vente" de la ressource auprès de ceux qu'ils considèrent comme étrangers.
- 31 On ne constate pas ici d'appropriation privée de la ressource, l'idée "de la tragédie des communs", ne se rencontre donc pas. On assiste plutôt à une appropriation collective, par les autochtones, des ressources pour tenter de s'assurer à la fois une rente et leur domination sur des étrangers. Le comité de gestion doit être compris comme un lieu d'invention qui conduit à un espace institutionnel de négociation et de construction des identités.
- 32 Trois contributions ont traité de la question. Une quatrième a spécifiquement abordé le thème de la participation populaire. L'atelier s'est interrogé sur la logique de

privatisation de la vulgarisation agricole ; dans cette perspective, les populations rurales sont-elles disposées à rémunérer les anciens services étatiques ?

- 33 Dans une vision optimiste, il fut question de traiter le cercle vertueux qui conduirait à montrer que l'efficacité des services de vulgarisation de l'Etat augmenterait avec la privatisation et la contractualisation, soit aussi leur contrôle par les utilisateurs.
- 34 Une vision pessimiste montre que des enjeux politiques se trouvent exacerbés dans le cadre de la décentralisation et de la privatisation de la vulgarisation agricole. Finalement, deux grands groupes - que certains n'ont pas hésité à désigner par le terme de classe, les associations rurales et les fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat - s'affrontent de plus en plus pour l'accès à la rente que constitue la coopération décentralisée au développement.
-

AUTEUR

PIERRE-JOSEPH LAURENT

Unité d'Anthropologie de l'Université Catholique de Louvain. Place Montesquieu 3.
B-1348 Louvain-La-Neuve (Belgique), Tél. +32-(64) 67 7439, Fax, +32-(10) 472 805, -
laurent@dvlp.ucl.ac.be